



ФИНАНСОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РУССКОМ ГОСУДАРСТВЕ В XV-XVII ВЕКАХ

Во второй половине XV в. начался новый этап в становлении централизованного Русского государства.

Вокруг Московского княжества были объединены Великий Новгород, Тверское княжество, большая часть Рязанского и целый ряд мелких уделов. Начались военные действия по освобождению захваченных Литвой русских земель. Практически бескровно была свергнута Орда.

Однако новое Русское государство, собранное московскими князьями, было государством бедным, доходы великих князей были очень невелики, населения было мало, мало было городов и промыслов, не было денег содержать войско. Поэтому, объединяя страну, московское правительство в то же время ломало и видоизменяло прежнее разнохарактерное управление: союз земель под главенством великого князя сменялся единым государством, на смену пестрым договорам с князьями-вассалами шла единообразная административная система. Бывшие удельные князья неуклонно теряли свои земли и низводились до положения служилых вотчинников.

Усложняется политическая структура государства: кроме боярской Думы, власть начинают осуществлять дьяки, по тому времени высокообразованные администраторы, которым князь приказывал ведать определенными отраслями управления. Да и сама боярская Дума, хотя и сохранила прежнее свое значение, но практически полностью изменила свой состав по сравнению с Думой удельного периода.

Самый главный элемент прежней Думы, состоявший из высших сановников дворцового управления, теперь стал мало заметен. Дворцовые управители уступили свое место в Думе начальникам появившихся новых учреждений – приказов.

Приказы занимали среднюю ступень между Думой и местными органами управления. Одни из этих учреждений заменили собой существовавшие в удельный период структуры дворцово-хозяйственного управления, другие являлись центрально-областными учреждениями для уделов по мере присоединения каждого из них к Москве.

Практически все приказы имели отношение к финансовому управлению. Одни из них были чисто финансовыми и ведали финансовым управлением (наблюдение за сбором податей, исполнением повинностей и т.д.) на всей или значительной части государства; другие, управляя определенной частью территории России, заведовали в ней также финансовой частью; третьи, имея в полном своем, в том числе финансовом, ведении определенную часть территории, ведали, кроме того, некоторыми отраслями финансового управления и в других частях государства. К числу специальных финансовых приказов относились:

Приказ Большого прихода

Был учрежден при царе Иване IV Грозном (1533–1584). Приказ заведовал в Москве и других городах Московского государства доходами с лавок и частных дворов, с погребов, с меры, чем всякие товары и питье меряют, а также таможенными пошлинами, мытом, перевозом и мостовщиной. Доходов в нем собиралось около 500 тыс. рублей. Они расходовались на корм иностранным послам и купцам, на жалование русским посланникам и гонцам в иные государства, на устройство судов для хлебного, соляного и рыбного промыслов, на жалование служащим в приказе и подведомственных ему соляных заводах и пр.

Приказ “Новая четверть”

Приказ заведовал питейными сборами и разбирал корчемные дела по продаже питья и табака в Москве и многих других городах Московского государства. В царствование Алексея Михайловича (1645–1676) в Приказ поступало ежегодно более 100 тыс. рублей.

Печатный приказ

Относился к числу старейших приказов. В этом приказе скреплялись Государевой печатью и взимались пошлины с жалованных и охранительных грамот и указов, данных частным лицам, памятей, подорожных и пр. В приказ присылались также печатные пошлины, взимавшиеся в разных городах государства с откупных договоров на оброчные статьи.

Поместный приказ

Основан при Иване IV Грозном (1533–1584). В ведении приказа находилась вся земля Московского государства, а также вопросы владения землей и ее купли-продажи. Доходы приказа состояли из пошлин, которые взыскивались при переходе земли от государства к частному собственнику и от одного частного собственника к другому.

Казенный приказ

Был основан при Иване IV Грозном (1533–1584). По сути, приказ был царским казначейством, где хранились золото, серебро, сосуды, бархат, шелк и другие драгоценности, которые употреблялись в царском обиходе и шли на жалование боярам, окольничим, думным людям, стрельцам московским и всех других городов, солдатам и прочим чинам. Вместе с этим в приказ ежегодно поступало около 3 тыс. рублей от нескольких сотен посадских и торговых людей ему подведомственных.

Ямской приказ

Существовал уже при Великом князе Василии III (1505–1533). Приказ ведал ямщиками всего государства и исполнением ими ямской повинности. Он же платил им жалование и прогоны. Деньги для этой цели в количестве около 50 тыс. рублей ежегодно собирались Ямским приказом со всего Московского государства.

В число приказов, управляющих территориями России и финансами в них, входили:

Приказ Большого дворца

Впервые упоминается в 1547 г. Приказу были подведомственны более сорока городов с их доходами. Этот же приказ заведовал дворцовыми селами и черными волостями, кроме тех, которые находились в ведении особых приказов. Из подведомственных сел и волостей в приказ поступали подати хлебом и деньгами, откупные деньги и прочие средства. В него также поступали подати и натуральные повинности от восьми Московских слобод торговых и ремесленных людей. Кроме этого в непосредственном ведении приказа находились царские дворцы: Сытенный, Кормовой, Хлебный и Житенный, на которых приготавливались, хранились и расходовались кушанья и напитки для царского дома и для лиц, получающих содержание непосредственно от дворца.

В приказ ежегодно поступало около 120 тысяч рублей доходов.

Приказ Казанского дворца

Был учрежден при Иване IV Грозном (1533–1584). В царствование Алексея Михайловича (1645–1676) приказ ведал Казанским и Астраханским царствами, а также так называемыми понизовыми городами. В более ранний период (1599–1637 гг.) он ведал и Сибирским царством. Денежные доходы поступали в приказ только с понизовых городов (среднее и нижнее Поволжье), доходы же с царств Казанского и Астраханского оставались на месте и расходовались на жалованье ратным и служивым людям и на заводы соляные, судовые и рыбные.

Сибирский приказ

Был учрежден в 1637 г. для управления Сибирью. В царствование Алексея Михайловича (1645–1676) под его управлением находилось больше сорока городов, кроме пригородов. Денежные средства в приказ не поступали, так как полученные доходы употреблялись на жалованье местных служилых людей. Вместе с этим в приказ присылалось много мягкой рухляди, ценность которой, по свидетельствам очевидцев, достигала более 600 тыс. рублей; частью она продавалась, частью дарилась царем иностранцам и другим лицам. Для оценки рухляди ежегодно из торговых и гостиных людей определялась своего рода комиссия, члены которой “приводились ко кресту”. Приказом управлял тот же боярин, что и приказом Казанского дворца.

Новгородский приказ

В разные времена приказ носил разные названия. Окончательно получил это наименование в 1670 г. Приказ ведал Великим Новгородом, Псковом, Нижним Новгородом, Архангельском, Вологодой и иными поморскими городами приграничными со Швецией. Ежегодно из этих городов поступало в Приказ чистых доходов на сумму около 100 тыс. рублей, с учетом проведенных расходов на жалованье служилым людям и другие выплаты.

Приказ “Устюжская четверть”

В документах такое название впервые встречается в 1611 г. Приказ ведал Великим Устюгом и многими другими городами в разных частях государства. Ежегодные доходы приказа составляли около 20 тыс. рублей, которые, как и в других приказах, употреблялись на жалованье служилым людям гражданской и военной службы.

Приказ “Костромская четверть”

Впервые упоминается в 20–30 годах XVII в. Приказ ведал Ростовом, Ярославлем, Костромой и другими городами. Ежегодные доходы приказа составляли около 30 тыс. рублей. Расходы приказа производились в том же порядке, как и в других приказах.

Приказ “Галицкая четверть”

Впервые упоминается в 1606 году; получил статус приказа в 1680 году. В ведении приказа находилось девятнадцать городов, с которых ежегодно поступало доходов на сумму около 12 тыс. рублей.

Приказ “Малые России”

Был учрежден в середине XVII в., после воссоединения украинского и русского народов в единое государство. В ведении приказа находились Малая Россия, войско Запорожское, казаки и города Киев и Чернигов.

Управлял приказом тот же боярин, что и “Галицкой четвертью”.

Хлебный приказ

Существовал в 1663–1679 г. В 1679 г. был присоединен к приказу Большого дворца. Приказу были подведомственны некоторые города, волости и села, с которых ежегодно поступали доходы на 20 тыс. рублей. В подведомственных приказу местах были устроены так называемые зерновые пашни на царя, с которых собирались государственные хлебные запасы (отсюда приказ и получил свое название).

Земские (старый и новый) приказы

В их ведении были московские посадские люди и небольшие города. Доходы поступали от продажи дворовых мест в Москве и от подчиненных приказу городов в размере около пятнадцати тысяч рублей ежегодно.

К приказам, управляющими территориями (городами) России и ведавшими отдельными сферами финансового управления относились:

Приказ Большой казны

Был учрежден при Иване IV Грозном (1533–1584). Приказу были подчинены определенные города, с которых поступали некоторые виды доходов. Ему были подведомственны также гости, гостиная и суконная сотни, торговые люди многих городов, мастера серебряного дела, монетное дело с денежными дворами во всем государстве и Тульский железоделательный завод. Ежегодно в приказ поступали доходы на сумму около 300 тыс. рублей, которые расходовались на различные цели, по обстоятельствам.

Конюшенный приказ

Существовал с конца XVI в. Приказ заведовал царскими конюшнями, царской звериной охотой и всеми служащими по этой части. Средства на содержание приказа поступали как из приказа Большой казны, так и из собственных доходов, полученных от подведомственных ему сел и монастырских вотчин, с одной слободы торговых людей, бань в Москве и других городах и др. Ежегодные доходы Приказа составляли до 10 тыс. рублей.

Каменный приказ

Был учрежден в царствование Федора II Борисовича Годунова (1605). Приказ ведал каменным делом всего Московского государства, включающего в себя обязательную повинность населения со всеми мастерами каменных дел, известковыми и кирпичными заводами в Москве. Приказу были подведомственны доходы городов, где “белый камень добывался”.

Посольский приказ

Учрежден при Иване IV Грозном (1533–1584). Приказ управлял делами посольскими и ведал иностранцами, проживающими в России. В дальнейшем ему было передано управление почтой, учрежденной при Алексее Михайловиче (1645–1676) для облегчения внешних и дипломатических сношений. Кроме этого, приказу были подведомственны донские казаки, пленные татары, а также города Пермь, Чердынь и Соль Камская. В разные времена Посольскому приказу в подчинение передавались и другие Приказы со всеми подведомственными им городами.

Приказ Разряд

Учрежден при Иване III (1462–1505). Приказ составлял как бы часть царской Думы и служил местом, откуда рассылались царские указы по всем отраслям военного и гражданского управления. Благодаря такому положению приказ стоял выше всех других приказов. В ведении приказа было военное дело, а также некоторые города.

Пушкарский приказ

Впервые встречается в документах в 1582 г. под названием Пушечного приказа. В ведении приказа находилось все устройство артиллерии и ее обеспечение. Большая часть средств на содержание артиллерии выдавалась из приказа Большой казны, но Пушкарский приказ имел и свои собственные доходы, которые непосредственно поступали из нескольких небольших городов, которые состояли в его полном ведении. Непосредственно в этот приказ поступали также всякие специальные сборы на артиллерию.

Стрелецкий приказ

Был учрежден при Иване IV Грозном (1533–1584). Приказу подчинялись все московские и городовые стрелецкие приказы, число которых в царствование Алексея Михайловича (1645–1676) было больше двадцати. Стрелецкие приказы собирали со всего государства доходы на жалованье стрелецкому войску. Доходы собирались хлебом и деньгами.

В последнюю четверть XVII в. в этот приказ были переданы дела из Костромской четверти и Ямского приказа, а в 1701 году, при Петре I (1682–1725), в связи со стрелецкими мятежами и формированием регулярного войска этот приказ был переименован в приказ Земских дел.

Рейтарский и Иноземский приказы

Каждый Приказ существовал самостоятельно до их объединения в 1680 г.

Рейтарский приказ собирал со всего государства деньги на жалованье ратным людям.

Приказ Иноземский заведовал иностранцами и главным образом теми из них, которые состояли на русской военной службе. В финансовом управлении он играл незначительную роль, так как доходы, поступавшие в этот приказ, были очень невелики.

Проблемы организации контроля за действиями власти так же сложны и многообразны, как и проблемы жизни и организации общества и государства. Эти проблемы всегда возникали вслед за изменениями в жизни общества и государства и требовали к ним соответствующей поднастройки. В период царствования Ивана IV Грозного (1533–1584), в ходе введения системы местного самоуправления, границы между центральной властью и представительной властью (избранной) определились. Контроль в этой ситуации получил более широкую и надежную основу для своего проведения. При этом, как следует из исторических документов, организация самоуправления и система взаимоотношений центральной и местной власти и взаимоконтроля была построена с учетом опыта Англии, перенимаемого в ходе расширяющихся взаимоотношений между Россией и Англией в лице Ивана IV и Королевы Англии Елизаветы I (1558–1603).

После смерти Ивана Грозного на русский престол вступил его сын царь Федор I (1584–1598), который после 14-летнего царствования умер, не оставив после себя наследника. На Руси началась междоусобица, известная как “смутное время”. Управление государством оказалась в руках авантюристов и иноземцев. Положение страны, терзаемой интервентами, охваченной восстаниями недовольных горожан и крестьян, мятежами бояр, волнениями казачества, церковными смутами, было крайне тяжелым.

Несмотря на это, Россия вновь начала подниматься из хозяйственной разрухи. Население страны достигло 10 млн. человек. Число городов к середине XVII в. достигло 254. В Москве уже насчитывалось около 200 тыс. жителей.

Началась колонизация и освоение поволжских и сибирских земель, стали выделяться районы товарного производства хлеба и крупные центры его внутреннего сбыта, такие как Вологда, Архангельск, Кунгур. Дальнейшее развитие получили мануфактуры, укрепились общерусские рыночные связи и их центры – Нижний Новгород, Ирбит и другие города. Через Архангельск шла торговля с Англией и Голландией; через Астрахань Россия торговала теперь с Хивой, Бухарой, Персией; двинулись караваны и на восток, в Китай, торговле с которым содействовал заключенный в 1689 г. Нерчинский договор. Были введены единые (5%) торговые пошлины внутри

страны и значительно более высокие (до 19%) с иностранных купцов. Вместе с этим в течение XVII в. налоги удвоились, а реальная ценность денег упала на 25 %.

При первых Романовых – царе Михаиле Федоровиче (1613–1645) и его сыне, Алексее Михайловиче (1645–1676), – началась смена характера, содержания и стиля правления. Начинаясь качественно новый период в истории России, который характеризовался укреплением государственности и центральной власти. В стране усилилась необходимость создания органов государственного контроля.

Народные восстания в странах Западной Европы против абсолютизма и налогового гнета и буржуазные революции XVII в., возглавляемые парламентами (Англия, Франция и др.), добивавшиеся также установления контроля над государственными финансами закончились поражением. Однако при этом проводимая в этих странах политика меркантилизма стала осуществляться под определенным контролем (например, во Франции с 1665 по 1683 годы контроль над финансами осуществлял генеральный контролер (суперинтендант) финансов Ш.-Б. Кольбер). В конечном итоге установление парламентского контроля над государственными финансами преследовало политические цели и стремилось к превращению контрольных органов в специальный инструмент политического воздействия на власть монарха.

На этом историческом фоне в 1654 г. в структуре государственной власти России под кураторством царской Думы учреждается Счетный приказ, или Приказ Счетных дел.

Первоначально перед приказом ставилась сравнительно узкая задача – проверить раздачу полкового жалования во время войны с Польшей 1653–1654 гг., а затем обревизовать деятельность Приказа Большой казны за 50 лет. В дальнейшем в ведении Счетного приказа находились доходы и расходы российского государства, а также остатки по книгам за многие годы.

Счетный приказ считал государственные доходы и расходы по книгам других центральных приказов и земельных учреждений; в некотором роде выполнял функции казначейства, куда поступали недоимки прошлых лет и остатки из ассигнованных по разным ведомствам сумм, если они оставались; обращался в другие Приказы с запросами по исполнению ассигновок, данных должностным лицам, послам, полковым воеводам; вызывал к отчету из городов земских целовальников с их приходно-расходными книгами.

Местного контроля в то время не существовало, поэтому ревизия и контроль проводились следующим образом.

Начальники специальных финансовых органов (кабацких, таможенных и т.д.) по окончании срока их службы представляли книги для счета или главному местному начальнику - воеводе, или выборным Земским властям.

В первом случае воеводы делали обсчет всех сборов за год, определяли, на сколько по сравнению с прошлым годом собрано больше доходов либо сколько и почему их недобрано; составляли по результатам обсчета “счетный список”, который затем для окончательного счета и сличения с подлинными книгами отправляли в Счетный приказ. Во втором случае из посадских людей выбирались по три или четыре наиболее достойных человека из каждой имущественно-возрастной группы. Этим лицам вместе с земскими старостами поручалось проконтролировать черновые книги сборщиков налогов и на их основании составить “белые книги”. Белые книги читались вслух и всенародно обсуждались, в том числе на предмет финансовых сокрытий.

После такой “народной” ревизии на местах финансовые сборщики и книги направлялись в Москву для окончательного отчета.